



La captura electoral antidemocrática del novísimo senado en ciernes en el Perú

EDDIE R. CAJALEÓN CASTILLA

Profesor de Pontificia Universidad Católica del Perú

Sumario: 1. Introducción. 2. El Senado en el procedimiento legislativo ordinario. 3. Y también el Senado en el procedimiento de reforma constitucional. 4. Las nuevas reglas electorales para el Senado: los requisitos negativos de los candidatos a senadores. 4.1. El requisito desproporcionado de la edad y su excepción arbitraria. 4.2. Su inconstitucionalidad e inconvencionalidad. 4.3. El requisito de la edad en América y el mundo. 5. El sistema electoral del Senado. 5.1. El diseño electoral de la reforma constitucional. 5.2. Una fuente de origen: el Informe la Comisión de Alto Nivel del 2019. 5.3. En el derecho constitucional comparado americano. 5.4. La novísima reforma legislativa electoral del Senado. 6. La eliminación de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (P. A. S. O.). 7. El proyecto de la eliminación de los movimientos regionales. 8. Los juicios políticos contra los expresidentes de la República y expresidentes del Consejo de Ministros. 9. La necesidad de una nueva reforma constitucional y legislativa. 10. Conclusiones. Bibliografía.

En este trabajo estudiamos las nuevas reglas del sistema de elección de los senadores, incorporadas por las reformas constitucionales y legales que restablecen y desarrollan el bicameralismo y el Senado en el Congreso de la República en un contexto especialmente autoritario en el Perú; al respecto, la mayoría parlamentaria actual ha recurrido a estas reglas electorales para capturar el Senado en el próximo período congresal 2026-2031, y aprovechar sus nuevos poderes para vetar y bloquear las reformas constitucionales y legislativas necesarias para satisfacer los intereses generales de la nación, que quieran cambiar precisamente el *statu quo* establecido por dicha mayoría en los últimos años en beneficio de sus propios intereses partidarios.

En este entorno nada favorable para la democracia, la mayoría parlamentaria viene intentando suprimir los derechos políticos de los principales líderes y movimientos de oposición política para impedir su participación en las próximas elecciones generales, mediante la utilización abusiva de los procedimientos de juicio político y de reforma constitucional, para mantenerse en el Congreso y perpetuarse en el poder tanto en el órgano legislativo como en el ejecutivo o de gobierno del país.

1. INTRODUCCIÓN

No es una buena práctica del bicameralismo utilizar este sistema y la elección de los senadores como un factor que menoscabe o suprima la eficacia de los procesos de toma

de decisiones legislativas en un Estado democrático-representativo, no contribuyendo a consolidar la democracia, como advierte la Comisión de Venecia en su reciente Informe sobre el bicameralismo del año 2024.

En el contexto autoritario del período congresal 2021-2026 en curso, la mayoría parlamentaria actual, formada por una coalición de partidos y grupos políticos de escaso respaldo electoral y en la opinión pública, ha hecho abuso del poder constituyente y legislativo para aprobar reformas constitucionales y leyes perjudiciales a los intereses generales de la nación, y establecer un *statu quo* favorable a sus intereses particulares, en distintas materias que atañen al régimen político-democrático y el sistema de justicia, así como a la política criminal y la seguridad ciudadana, que en lugar de luchar contra la delincuencia la favorecen y encubren.

Precisamente, la mayoría parlamentaria ha recurrido a reformas constitucionales y electorales como la que restablece la bicameralidad y el Senado en la estructura del Congreso de la República, publicada el 20 de marzo de 2024, y regula los sistemas de elección de los miembros de las cámaras, para que a partir del próximo período congresal 2026-2031, capturando el Senado si lo permite la voluntad popular, tenga la capacidad de vetar y bloquear las reformas constitucionales y legislativas necesarias para cambiar el *statu quo* establecido en los últimos años.

A este propósito perverso contribuye un conjunto de iniciativas de los congresistas tendientes a impedir que los líderes y movimientos de oposición política participen en las próximas elecciones, como los juicios políticos para inhabilitar a los expresidentes de la República y expresidentes del Consejo de Ministros, y el proyecto de reforma constitucional para eliminar los movimientos regionales.

La utilización de procedimientos aparentemente democráticos por parte de la mayoría parlamentaria, manipulando con abuso su poder constituyente y legislativo y distorsionando la voluntad popular, vía reformas constitucionales, legislativas y electorales, ha vaciado los principios y valores democráticos como los derechos políticos y de participación de los ciudadanos y ciudadanas, el equilibrio y control de poderes, el pluralismo político y la alternancia en el poder político, inherentes al Estado democrático-representativo.

En ese sentido, estos medios fraudulentos utilizados por una mayoría parlamentaria detentadora del poder congresal producen la desviación de las instituciones democráticas a través de competencias, procedimientos y leyes aparentemente democráticas, y comprometen los cimientos del Estado democrático, basado en la sujeción del poder a la voluntad popular en su expresión de la democracia representativa.

2. EL SENADO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO

La reforma constitucional aprobada por la Ley N.º 31988, que reincorporó el Senado en la estructura del Congreso de la República y en el procedimiento de tramitación ordinaria de las leyes, publicada el 20 de marzo de 2024, no ha asegurado el principio de separación de poderes y el control intraorgánico al interior del Poder Legislativo, porque no fue acompañado necesariamente de un conjunto equilibrado de pesos y contrapesos a favor de ambas cámaras, tanto del Senado como la Cámara de Diputados, de forma que los poderes

otorgados a la primera tengan como correlato otros poderes para la otra, sirviendo de cauce y límites en el ejercicio controlado del poder legislativo.

Así, en la reforma no hay un sistema adecuado de pesos y contrapesos en los poderes atribuidos a cada cámara, por lo que, en lugar de promover un equilibrio en el ejercicio del poder legislativo, pone en marcha un modelo desequilibrado y que da lugar a discrepancias y bloqueos insuperables.

Los poderes del Senado de veto y modificación de los proyectos de ley aprobados por la Cámara de Diputados producen una suerte de bicameralismo simétrico desequilibrado en estos aspectos, con una inusual asimetría a favor del Senado por tener la última palabra sobre la de la Cámara de Diputados en el procedimiento legislativo, sin exigirse que su acuerdo sea aprobado por una especial mayoría absoluta o calificada de 2/3 de votos de sus miembros, ni contemplarse otros sistemas para continuar la tramitación y aprobación de las leyes y resolver los conflictos y discrepancias entre las cámaras que había en la historia constitucional y que hay en el derecho constitucional comparado¹.

Hecha de esta manera, la reforma constitucional ha incorporado al Senado como un nuevo actor o jugador con capacidad de veto en el sistema político peruano, diseñado para que, a partir del próximo periodo congresal, pueda vetar o bloquear las reformas legislativas necesarias para cambiar el *statu quo* impuesto por la coalición mayoritaria parlamentaria del período 2021-2026.

Así, el Senado como segunda cámara al tener la posibilidad de bloquear la legislación, se constituye en un nuevo actor o jugador con veto institucional en el sistema político peruano², porque se requiere que preste su consenso, o esté de acuerdo, para cambiar el *statu quo*, o al menos sus elementos más negativos, mediante la aprobación de nuevas leyes y políticas públicas³.

El artículo 105, párrafos segundo y final, de la Constitución Política del Perú, modificado por la Ley N.º 31988 que restableció la bicameralidad en el Congreso de la República, señala que aprobada la propuesta de ley por la Cámara de Diputados, el Senado lo somete a revisión y tiene la facultad de rechazar la propuesta y mandarla a archivo; además, en el caso de que modifique la propuesta, remite inmediatamente el texto de la autógrafa de ley al presidente de la República para su promulgación (párr. cuarto).

En términos más generales, el Senado, en el procedimiento legislativo ordinario, tiene las atribuciones de aprobar, modificar o rechazar las propuestas legislativas remitidas por la Cámara de Diputados. Además, si se venciese el plazo para su revisión sin pronunciarse, el presidente del Congreso remite la autógrafa de ley aprobada por la Cámara de Diputados, al presidente de la República para que actúe conforme al artículo 108 de la Constitución.

¹ Eddie R. Cajaleón Castilla, "La reforma constitucional de restablecimiento de la bicameralidad y el Senado en el Perú", en *El retorno al bicameralismo y la crisis del modelo político*, eds. César Landa Arroyo y Pedro P. Grández Castro (Lima: Palestra, 2024), 186-187.

² George Tsebelis, *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas* (México: Fondo de Cultura Económica, 2006), 185.

³ Tsebelis, *Jugadores con veto*, 27.

Igualmente, si el Senado la aprobase mediante un acuerdo expreso, remite la autógrafa de ley de la Cámara de Diputados al presidente de la República.

Pero, en los otros supuestos, si el Senado modificase el proyecto, remite la autógrafa de ley en los términos modificados al presidente de la República; y, si el Senado rechaza la propuesta legislativa de la Cámara de Diputados, concluye el procedimiento legislativo, mandándose al archivo.

Al respecto, el poder supremo de veto inmediato y fulminante del Senado en el procedimiento legislativo ordinario⁴, ha sido calificado como una inusual capacidad de veto absoluto e ilimitado sin posibilidad alguna de conciliar discrepancias entre cámaras⁵, que pone en manos de los senadores la facultad suprema⁶ de definir o bloquear la legislación, porque no existe un sistema *navette* ni otros mecanismos para arribar al consenso con la Cámara de Diputados respecto de los desacuerdos, como el llamado a conferencias mixtas⁷, o a sesiones conjuntas.

El veto se considera como absoluto cuando el Senado objeta y se opone al proyecto legislativo como una forma de poner límite a la actuación de la cámara baja y otorgar protección a la sociedad frente a sus abusos posibles⁸; así, manda el proyecto desaprobado al archivo, concluyendo en definitiva el procedimiento legislativo sin ley aprobada. A diferencia, un veto suspensivo sólo tendría efectos temporales limitados, en la medida que transcurrido un período de tiempo, la ley puede aprobarse aún con el veto, por lo que la segunda cámara adquiere el papel de cuerpo colegislador con facultades cooperantes⁹.

En el derecho constitucional comparado, los supuestos de discrepancias y conflictos cuando ocurran entre las cámaras a propósito del procedimiento legislativo se resuelven activando mecanismos de solución como el sistema *navette* o *shuttle*, los comités mixtos de mediación o conciliación y las sesiones conjuntas de los miembros de las cámaras, para buscar y encontrar un consenso político en relación a las propuestas legislativas en trámite y viabilizar que se aprueben.

En especial, cuando se atribuye a la segunda cámara un poder fuerte de veto absoluto o un poder igual al de la primera cámara en un bicameralismo simétrico, deben establecerse mecanismos eficientes de lucha contra el estancamiento, destinados a resolver los desacuerdos entre las cámaras a fin de evitar el bloqueo permanente, sin que ello implique

⁴ Cajaleón Castilla, "La reforma constitucional de restablecimiento de la bicameralidad", 186-187 y 201-202.

⁵ Piedad García-Escudero Márquez, "El retorno al bicameralismo en Perú: contexto comparado y análisis crítico de la reforma constitucional", en *El retorno al bicameralismo y la crisis del modelo político*, eds. César Landa Arroyo y Pedro P. Grández Castro (Lima: Palestra, 2024), 75-76 y 81.

⁶ César Landa Arroyo, "El restablecimiento del Senado ad hoc al populismo iliberal", en *El retorno al bicameralismo y la crisis del modelo político*, ob. cit., 334-335.

⁷ Milagros Campos, "Cuando el diseño importa", en *El retorno al bicameralismo y la crisis del modelo político*, ob. cit., 120 y 124.

⁸ Juan José Ruiz Ruiz, *El veto del Senado* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007), 164-165.

⁹ Ruiz Ruiz, *El veto del Senado*, 165.

convertir a la segunda cámara en una carga inútil y redundante que socave los procedimientos eficaces de toma de decisiones¹⁰.

El sistema *navette* o *shuttle*, adoptado en las relaciones entre la Asamblea Nacional y el Senado en Francia, consiste en los viajes de la legislación por los que el proyecto de ley transita entre las cámaras hasta que lleguen a un acuerdo sobre el texto de ley definitivo. Si la cámara de origen aprueba y envía el proyecto a la cámara revisora, y esta lo ratifica, el procedimiento finaliza con una nueva ley; en caso contrario, si la cámara revisora tiene una opinión diferente desaprobando o modificando el proyecto, este viaja de regreso a la primera para que la reconsidere y vuelva a pronunciarse, y a su vez, vuelve a la segunda para que también la reexamine y se pronuncie.

El texto adoptado por cada cámara puede pasar, ir y venir, de una a otra tantas veces hasta llegar a una versión aceptable para ambas; pero, para evitar esfuerzos interminables de conciliación, el número de viajes o rondas se limita por las normas parlamentarias, y si no se llega a un texto común, finalmente, el proyecto de ley se considera rechazado o se atribuye la última palabra a la cámara baja por acuerdo aprobado por mayoría calificada, o por mayoría simple una vez vencido un determinado plazo¹¹.

Así, este sistema introduce reglas complejas en la medida que el proyecto de ley viene y va de una cámara a la otra hasta que se llegue a un acuerdo entre las cámaras, con un número de vueltas potencialmente infinito como en Italia, o se establezca una regla que lo detenga y ponga fin¹². En Italia, en caso de que no se apruebe por la primera cámara las modificaciones de la segunda cámara, el proyecto de ley vuelve a pasar a la otra y así sucesivamente en idas y venidas hasta que se acuerde un texto único o hasta que una de las cámaras rechace íntegramente¹³.

Por un lado, el sistema *navette* se convierte en la pieza fundamental que dota de un marco de estabilidad apropiado para el bicameralismo; pero, por otra parte, se corre el riesgo, que debe ser evitado, de ser instrumentalizado como un mecanismo de obstrucción y una táctica dilatoria¹⁴.

Para su funcionamiento adecuado, el número de viajes se puede acotar a dos (2): “cámara de origen-cámara revisora-cámara de origen” (Cámara de Diputados-Senado-Cámara de Diputados), o a tres (3) viajes: “Cámara de Diputados-Senado-Cámara de Diputados-Senado”. Con dos (2) viajes, la cámara de origen, que suele ser la Cámara de Diputados recupera su posición prevalente; pero, con tres (3), la cámara revisora, usualmente el Senado, adquiere una posición preponderante.

También puede regularse el poder de insistencia de los textos aprobados, para que prevalezca la posición de cada cámara, como establecerse que el acuerdo se adopte por el voto

¹⁰ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho – Comisión de Venecia. *Informe sobre bicameralismo* (Estrasburgo, 18 de marzo de 2024), párr. 187.

¹¹ Comisión de Venecia, *Informe sobre bicameralismo*, párr. 104.

¹² Tsebelis, *Jugadores con veto*, 189-190.

¹³ César Aguado Renedo, *Informe sobre el Senado italiano* (Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, diciembre, 2005), 27.

¹⁴ Ruiz Ruiz, *El veto del Senado*, 202-203.

de mayorías especiales de sus miembros: por mayoría absoluta, o por mayoría calificada de al menos dos tercios (2/3).

Se clasifica como otro tipo al denominado veto traslativo que produce el levantamiento del veto senatorial por la cámara baja. Fue adoptado por las Constituciones europeas que incorporaron en el procedimiento legislativo un sistema de una nueva deliberación de la cámara baja para salvar el veto de la cámara alta¹⁵. Son buenos ejemplos los sistemas constitucionales del Reino Unido y España, el veto de la Cámara de los Lores y del Senado español se caracteriza por ser suspensivo y remontable o superable mediante la nueva aprobación de los proyectos por parte de la Cámara de los Comunes o el Congreso de los Diputados, respectivamente, luego de transcurrido un período de tiempo determinado¹⁶.

La Constitución Política del Perú de 1979 en el artículo 192 señala que los proyectos aprobados por una cámara pasan a la otra para su revisión, y las adiciones y modificaciones se sujetan a los mismos trámites que los proyectos.

En su párrafo segundo indica que cuando una de las cámaras desapruere o modifique un proyecto de ley aprobado por la otra, la cámara de origen puede insistir en su resolución primitiva mediante los dos tercios (2/3) de votos del total de sus miembros. A su vez, la cámara revisora puede insistir con el rechazo o con la modificación, igualmente mediante los dos tercios (2/3) de votos. En el supuesto que los reúna, no hay ley; pero, si no los reúne, se tiene como ley lo aprobado por la cámara de origen que insistió.

El Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política del 2019 presentó una propuesta de ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad. El artículo 105 de dicha propuesta planteó que aprobado un proyecto de ley por la Cámara de Diputados, su presidente da cuenta inmediata del mismo al presidente del Senado, que lo somete a revisión.

Según la propuesta, el Senado se pronuncia en el plazo máximo de sesenta (60) días, reducible a la mitad si fue enviado con carácter urgente por el Poder Ejecutivo o por la Cámara de Diputados. Si no se pronuncia se tiene por aprobado el texto de la Cámara de Diputados. No obstante ello, si son objeto de revisión y pronunciamiento obligatorio del Senado los proyectos de reforma constitucional, leyes orgánicas, limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales, materias del régimen económico de la Constitución, defensa nacional, descentralización y aprobación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo.

Además, en caso de que el Senado desapruere o modifique un proyecto de ley aprobado, la Cámara de Diputados puede insistir con su propuesta inicial con el voto de los dos tercios (2/3) del total de sus miembros. Finalmente, el Senado puede insistir en su posición mediante el voto de los dos tercios (2/3) del número legal de sus miembros, en el plazo de treinta (30) días. Si los reúne se tiene por aprobado el texto del Senado; pero, si no los reúne, se tiene como tal lo aprobado en la Cámara de Diputados.

¹⁵ Ruiz Ruiz, *El veto del Senado*, 166-167.

¹⁶ Marian Ahumada, *Informe sobre segundas cámaras en Europa: la Cámara de los Lores* (Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, diciembre, 2005), 39-40; Piedad García-Escudero Márquez y Benigno Pendás García, "El Senado en el sistema constitucional español: realidades y perspectivas", *Revista de las Cortes Generales*, N.º 2 (1984): 56 y 59.



Además, un comité mixto de conferencia para mediación o conciliación, formado por varios miembros de cada cámara cuando hay lugar a desacuerdos entre cámaras, puede reunirse para discutir y acordar un texto legislativo que aprueben de manera conjunta. Después, las dos cámaras en sesiones plenarias por separado debaten, votan y toman la decisión final sobre la aprobación del proyecto de ley, cuyo texto fue propuesto por el comité de sus miembros¹⁷.

Por último, el bloqueo entre las cámaras legislativas que debaten y votan por separado puede solucionarse mediante la convocatoria a sesiones conjuntas que reúnan a la totalidad de los miembros de ambas cámaras, quienes integran un solo órgano y toman la decisión final de aprobar o no el proyecto de ley; en este mecanismo, se debe tener en cuenta que como la cámara baja está compuesta por un número muy superior de miembros al que tiene la cámara alta, el resultado de la votación como regla general es posible que sea favorable a la opinión de la primera¹⁸.

3. Y TAMBIÉN EL SENADO EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Asimismo, ahora, para el procedimiento de reforma constitucional se requiere para su aprobación la mayoría absoluta del número legal de miembros de cada cámara: Cámara de Diputados y Senado, y su ratificación por referéndum; y, se puede omitir éste, sólo si se aprueba por mayoría calificada de los dos tercios (2/3) de los miembros de cada cámara en dos (2) legislaturas ordinarias sucesivas.

Así, aunque los senadores no tienen iniciativa para proponerla, el Senado tiene relevancia especial en el procedimiento de reforma constitucional, adquiriendo una posición paritaria a la de la Cámara de Diputados en materias particularmente importantes en la vida política del país¹⁹. La intervención y aprobación necesaria por parte del Senado de las reformas constitucionales tiene por objeto proteger los valores y disposiciones esenciales del texto constitucional, entre ellos los derechos fundamentales de toda persona y de los ciudadanos²⁰.

Un poder constituyente tan importante en manos de la mayoría parlamentaria actual puede no sólo retrasar su tramitación sino vetar y bloquear las reformas constitucionales que necesita el país, para mantener el *statu quo* favorable a sus intereses particulares, en especial luego de un período congresal con modificaciones tan perjudiciales a los intereses de la nación.

¹⁷ IDEA Internacional, *Bicameralismo. Guía introductoria 2 para la elaboración constitucional* (Estocolmo: IDEA, 2020), 26.

¹⁸ IDEA Internacional, *Bicameralismo*, 26.

¹⁹ García-Escudero Márquez y Pendás García, "El Senado en el sistema constitucional español", 62.

²⁰ Comisión de Venecia, *Informe sobre bicameralismo*, párr. 168.

4. LAS NUEVAS REGLAS ELECTORALES PARA EL SENADO: LOS REQUISITOS POSITIVOS DE LOS CANDIDATOS A SENADORES

4.1. El requisito desproporcionado de la edad y su excepción arbitraria

Entre las nuevas reglas electorales antidemocráticas tenemos, entre otras, las que incorporan la misma Ley N.º 31988 de Reforma Constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso así como su nueva ley electoral, la Ley N.º 31981 que modifica la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, sobre Elecciones Primarias, que eliminó las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (P. A. S. O.), y el Proyecto de Ley de Reforma del artículo 35 de la Constitución Política para eliminar los movimientos regionales.

La reforma constitucional que restableció el Senado ha establecido como requisito para postular al cargo de senador la edad de cuarenta y cinco (45) años, exceptuando de dicho requisito a quienes han sido congresistas, miembros de la mayoría parlamentaria actual; asimismo, instituyó un sistema electoral mixto, que combina el sistema mayoritario para elegir al menos un (1) senador por cada circunscripción electoral (uninominal) y los demás senadores se elijan por sistema proporcional por circunscripción única nacional (plurinominal).

Por un lado, tenemos un requisito que deben cumplir los senadores, y por otro, las reglas básicas que regulan el sistema electoral para la elección de los senadores.

Con relación al primer tema, el artículo 90, párrafo quinto, de la Constitución, modificado por la Ley N.º 31988, señala los requisitos que deben cumplir los candidatos para ser senador: uno (i), ser peruano de nacimiento; dos (ii), gozar del derecho de sufragio; y, tres (iii), *haber cumplido cuarenta y cinco (45) años al momento de la postulación o haber sido congresista o diputado*. Para ser diputado se exige haber cumplido veinticinco (25) años.

Comparando las condiciones que deben cumplir los candidatos a senadores en diversos Estados del continente americano y de la región latinoamericana tenemos predominantemente dos requisitos positivos más comunes: uno (i), la condición de ciudadano del Estado en ejercicio pleno del derecho al sufragio activo; y dos (ii), una determinada edad superior a la mayoría de edad y a la que es requerida para ser diputado.

Todos los ordenamientos exigen la condición de ciudadanía para la elección a los cargos públicos de elección popular, variando si se requiere exclusivamente ciudadanía por nacionalidad de origen o nacimiento o se permite todo tipo de ciudadanía o nacionalidad (como la adquirida por naturalización), y con la salvedad si se otorga a los extranjeros en especial en las elecciones locales o municipales²¹.

La diferencia de edad requerida en relación al sufragio activo y a los diputados es explicada por razones de prudencia política en la medida que es conveniente para el ejercicio de ciertos cargos públicos de relevancia, como los de senadores, se requiera la madurez y experiencia que proporciona la mayoría de edad.

²¹ Manuel Aragón Reyes y Francisco Javier Matia Portilla, "Derecho electoral: sufragio activo y pasivo", en *Derecho electoral latinoamericano Un enfoque comparativo*, comps. Dieter Nohlen, Leonardo Valdés y Daniel Zovatto (México: Fondo de Cultura Económica, 2019), 238-239.



La edad de cuarenta y cinco (45) años requerida por la reforma constitucional peruana nos parece excesiva y desproporcionada por sí misma para el caso peruano y en relación al derecho constitucional comparado, colocándose en la mayor exigida en *nuestra historia constitucional* y al menos en el *continente americano* y la *región latinoamericana*, también parece en el *mundo*, sin ningún antecedente que pueda considerarse como experiencia positiva de algún país. En un país que exigió cuarenta (40) años, posteriormente se rebajó y se requiere ahora sólo treinta y cinco (35).

Por otro lado, el requisito alternativo a la edad, el haber sido congresista o diputado, tampoco tiene ningún antecedente en el derecho constitucional comparado, y puede fácilmente acusarse que contraviene los principios de universalidad e igualdad del sufragio en el Estado democrático, reconocidos constitucionalmente (artículo 31, párr. cuarto, de la Constitución peruana), y por los tratados de derechos humanos. Nuestra Constitución en el artículo 103, párrafo final, señala que no ampara el abuso del derecho.

4.2. Su inconstitucionalidad e inconvencionalidad

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 23.1, literales b y c, señala que todos los ciudadanos tienen el derecho de ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y de tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país, lo que ya aparecía consagrado en el artículo 21, numerales 2 y 3, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el artículo 25, literales b y c, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos afirma que si bien los requisitos para ejercer los derechos políticos no constituyen per se una restricción indebida, su reglamentación debe observar los principios de legalidad, de no discriminación, basarse en criterios razonables (idoneidad), atender a un propósito útil y oportuno que sea necesario para satisfacer un interés público imperativo (necesidad), y ser proporcional a dicho objetivo en una sociedad democrática (proporcionalidad), debiendo escoger entre varias opciones la que restrinja en menor grado el derecho protegido²².

Las *Constituciones peruanas conservadoras de 1839 y de 1860* exigían tener cuarenta (40) y treinta y cinco (35) años respectivamente, con una sociedad con menor esperanza de vida a la de hoy, y también una renta anual de ingresos económicos o ser profesor de alguna ciencia, lo que refleja el carácter profundamente elitista del sufragio de la época.

Las *Constituciones peruanas de 1933 y de 1979* consolidaron el requisito de la edad para ser senador en treinta y cinco (35) años, sin excepciones.

Exigir como requisito la edad excesiva de cuarenta y cinco (45) años, exceptuándola por la condición de congresista o diputado, constituyen por sí solas y en bloque medidas irrazonables y desproporcionadas que lesionan el derecho al sufragio pasivo y los principios de universalidad e igualdad, reconocidos constitucional y convencionalmente, porque favorecen a grupos privilegiados, los mayores de dicha edad y a quienes fueron congresistas o diputados, en desmedro de colectivos mayoritarios de ciudadanos excluidos que por

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 206.

cumplir una edad razonable (35 años), sin necesidad de tales condiciones, cumplen con la madurez y experiencia asociada a su edad, para gozar del sufragio pasivo y acceder al cargo de senador si son elegidos por la voluntad popular.

Inclusive, nos parece mucho más arbitrario el grupo privilegiado muy minoritario de los congresistas o diputados, una verdadera élite, por haber otras medidas posibles menos gravosas a la restricción del sufragio pasivo de un colectivo amplio de ciudadanos que por haber sido concejales o alcaldes, consejeros regionales o presidentes regionales, inclusive presidente de la República si fuera el caso, o tenido otros cargos o funciones públicas, podrían gozar de la excepción al requisito de la edad para postular y ser elegido senador.

4.3. El requisito de la edad en América y el mundo

Así, en *nuestro continente*, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos exige para ser senador los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad que será la de veinticinco (25) años cumplidos el día de la elección. Para ser diputado requiere, entre otros, ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, y tener dieciocho (18) años cumplidos el día de la elección.

La Constitución de los Estados Unidos de América señala que ninguna persona podrá ser senador si no ha cumplido treinta (30) años de edad, si no ha sido ciudadano de los Estados Unidos durante nueve (9) años, y si en la fecha de su elección no es residente en el Estado por el cual será elegido.

Igualmente, la Constitución de Argentina dispone que los requisitos para ser elegido senador son tener la edad de treinta (30) años, haber sido seis (6) años ciudadano de la nación, disfrutar de una renta anual de dos mil (2 000) pesos fuertes o de una entrada equivalente, y ser natural de la provincia que lo elija o con dos (2) años de residencia inmediata en ella; y, la Constitución de Colombia indica que para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, y tener más de treinta (30) años de edad en la fecha de elección.

La Constitución de Brasil además de la nacionalidad brasileña, el ejercicio pleno de los derechos políticos, el domicilio electoral en la circunscripción y la afiliación a un partido político, exige la edad mínima de treinta y cinco (35) años para ser senador.

La Constitución de Chile dada en el régimen del general Augusto Pinochet en 1980 estableció que para ser elegido senador se requería ser ciudadano con derecho a sufragio, tres (3) años de residencia en la respectiva región contados hacia atrás desde el día de la elección, haber cursado la enseñanza media o equivalente, y tener cumplidos cuarenta (40) años de edad el día de la elección. En este tema, fue reformada y actualmente la Constitución chilena señala que para ser elegido senador se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, haber cursado la enseñanza media o equivalente, y tener cumplidos treinta y cinco (35) años de edad al día de la elección.

El Proyecto de Constitución chilena de 2023 propuso que para ser elegido senador se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos treinta y cinco (35) años de edad al día de la elección, haber cursado la enseñanza media o equivalente, y tener residencia en la región del territorio electoral correspondiente durante un plazo no inferior a 2 años contado hacía atrás desde el día de la elección.

En el *mundo*, la República Checa e Italia exigen 40 años de edad según datos de la Comisión de Venecia, no registrándose un requisito etario mayor en algún país²³.

Así podemos ver que algunas Constituciones agregan otro requisito común más, el de tener un vínculo con la circunscripción o distrito electoral por el que postulan. Estados Unidos exige ser residente en la fecha de su elección del Estado por el cual será elegido; Brasil requiere el domicilio en la circunscripción; y, Argentina exige ser natural de la provincia que lo elija o dos (2) años de residencia inmediata en la misma.

En el caso de los senadores a elegir por circunscripciones electorales, exigir el domicilio o residencia en la circunscripción pudo servir para asegurar una relación o vínculo del senador con la población que vive en la misma para construir la representación política de la nación teniendo en cuenta también los intereses locales.

5. EL SISTEMA ELECTORAL DEL SENADO

5.1. El diseño electoral de la reforma constitucional

El artículo 90, segundo párrafo, de la Constitución, modificado por la Ley N.º 31988, contempla los *principios básicos del sistema electoral del Senado*, disponiendo que una ley orgánica en materia electoral asegure que por lo menos se elija a un senador por cada circunscripción electoral, y los demás senadores se elijan por circunscripción electoral única y nacional.

De esta manera, se diferencia del sistema electoral proporcional puro y tradicional que se ha venido aplicado para el congreso y se aplicará solo para la cámara de diputados, incorporando un sistema mayoritario para elegir un senador por cada circunscripción, que combina con el sistema proporcional para elegir a los restantes senadores por una circunscripción nacional única.

El sistema electoral en sentido propio y restringido es aquel que tiene por finalidad determinar los principios y reglas bajo los cuales los electores expresan sus preferencias políticas a través de los votos, y sus votos se convierten en escaños parlamentarios, en este caso escaños senatoriales²⁴.

Mientras que en el sistema mayoritario la adjudicación de un escaño depende de que un candidato reúna la mayoría exigida de los votos, que puede ser relativa o absoluta (a dos vueltas), de su circunscripción (uninominal), en el sistema proporcional la adjudicación de los escaños resulta del porcentaje de votos que obtienen las listas de candidatos propuestas por las fuerzas políticas, que se transforman en los candidatos elegidos de la respectiva circunscripción (plurinominal)²⁵.

²³ Comisión de Venecia, *Informe sobre bicameralismo*, 39, párr. 173.

²⁴ Dieter Nohlen, "Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales", en *Derecho electoral latinoamericano Un enfoque comparativo*, ob. cit., 373.

²⁵ Nohlen, "Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales", 380.

5.2. Una fuente de origen: el Informe la Comisión de Alto Nivel del 2019



Aquí se ha seguido en parte sustancial el *Informe de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política del 2019*, que propuso modificar la ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional, también combinando elementos de los sistemas mayoritario y proporcional, contemplando que para la elección de la cámara de senadores, compuesta de cincuenta (50), se asigna un (1) escaño a cada departamento, en el caso del departamento de Lima se divide un (1) escaño para Lima Metropolitana y uno (1) otro para Lima Provincias, y uno (1) para la Provincia Constitucional del Callao; y, los demás escaños veinticuatro (24) se eligen por circunscripción electoral única.

En dicho informe se explicaba que este sistema obedecía a criterios de desconcentración del poder y de descentralización de los representantes con al menos uno (1) por cada circunscripción, que permite que todas las circunscripciones estén debidamente representadas; y, la representación así distribuida se compensa con la representación proveniente de la circunscripción electoral única, porque las circunscripciones uninominales producen una alta relación de desproporcionalidad entre los porcentajes de los votos con los porcentajes de escaños obtenidos por un partido; en cambio, la circunscripción única desarrolla más proporcionalidad entre estos dos factores, además es un espacio en el que pueden presentarse los líderes de los partidos, contribuyendo al debate parlamentario, si también se contempla la posibilidad que los candidatos presidenciales que no ganen puedan estar presentes en el parlamento.

Ahora, la elección puede hacerse no solo por mayoría relativa, sino podría exigirse mayoría absoluta, y si no es obtenida por ningún candidato se convocaría a los dos (2) más votados a una segunda vuelta, como la elección presidencial sujeta a balotaje.

Otra omisión es no valorar la implementación de políticas de participación efectiva de los pueblos y comunidades indígenas en el sistema electoral de los representantes de las cámaras²⁶; así, por ejemplo, la Constitución de Colombia en el artículo 171 señala que el Senado se integra por cien (100) miembros elegidos en circunscripción nacional, y por un número adicional de dos (2) senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas²⁷.

5.3. En el derecho constitucional comparado americano

En cada uno de los países del *continente* y la región Latinoamérica se adoptan una diversidad de sistemas electorales, que responden a sus realidades particulares.

El Senado de los Estados Unidos de América está compuesto por cien (100) senadores; para conformarlo, dos (2) senadores son elegidos popularmente por cada uno de los cincuenta (50) estados²⁸.

²⁶ Raúl Ávila Ortiz, "Representación de minorías étnicas", en *Derecho electoral latinoamericano Un enfoque comparativo*, ob. cit., 765.

²⁷ Nohlen, "Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales", 398; Ávila Ortiz, "Representación de minorías étnicas", 765.

²⁸ Barbara Sinclair, "Coequal partner: the U.S. senate", en *Senates Bicameralism in the contemporary world*, eds. Samuel C. Patterson y Anthony Mughan (Columbus: Ohio State University Press, 1999),



Entre los países latinoamericanos, México, Argentina y Brasil, con una estructura federal, tienen sistemas electorales que difieren para elegir al Senado y a la Cámara de Diputados; por una parte, la elección de la cámara baja se hace sobre la base de representación proporcional; y por otra, el Senado se elige sobre la base de representación territorial con un número igual de senadores tres (3) por cada estado o provincia, a lo que México agrega un distrito único de treinta y dos (32) senadores que se reparten entre los partidos según una fórmula proporcional con método de cociente simple y resto mayor: cuota Hare²⁹.

La Constitución mexicana en el artículo 56 indica que la cámara de senadores está integrada por ciento veintiocho (128) senadores. También establece que en el caso de los senadores de cada estado y la ciudad de México, dos (2) senadores son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, y uno (1) es asignado a la primera minoría correspondiente al partido que haya ocupado el segundo lugar en número de votos. Además, los treinta y dos (32) senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, por sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo al principio de paridad y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres por cada período electivo.

El sistema de elección del Senado adoptado por México, que combina también los sistemas mayoritario y proporcional, es ejemplar; por una parte, el sistema es mayoritario con representación minoritaria, en virtud del cual se eligen a los senadores en treinta y dos (32) circunscripciones trinominales, repartándose dos (2) escaños para el partido más votado y uno (1) para la primera minoría; y por otro lado, es sistema proporcional para elegir a los demás treinta y dos (32) senadores en una circunscripción plurinominal nacional o única³⁰.

La reforma constitucional al establecer para el Senado un sistema electoral regido parcialmente bajo el principio y regla mayoritaria con circunscripciones uninominales, por el cual se elige a un senador por cada una de dichas circunscripciones, hace necesaria la presentación de candidaturas individuales, ya no de listas, por parte de los partidos políticos, y también abre la posibilidad de la postulación de *candidatos independientes* sin necesidad que sean presentados por los partidos sino directamente por los ciudadanos.

El rasgo característico del candidato independiente es que es un ciudadano que se postula y obtiene su registro sin la intervención directa o indirecta de un partido político; no debiendo confundirse, por ejemplo, con los candidatos que invitan los partidos para presentarse a pesar de que no forman parte de sus afiliados³¹.

Esta posibilidad debe ser tomada en cuenta por el legislador al aprobar la nueva ley orgánica electoral que no solo se viabiliza por el carácter parcialmente mayoritario del sistema electoral del Senado, sino que se hace indispensable frente a la desconfianza de la ciudadanía inspirada en los partidos que han optado por impedir la selección democrática de sus candidatos, por aprovecharse ilícitamente de los recursos públicos incurriendo en actos

32; Arend Lijphart, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países* (Barcelona: Ariel, 2000), 195.

²⁹ Diego Reynoso, "Las variedades del bicameralismo en América Latina", *Miríada*, N.º 4 (2009): 16.

³⁰ Nohlen, "Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales", 398-399.

³¹ Marcela Ávila-Eggleton y Leonardo Valdés, "Candidaturas independientes", en *Derecho electoral latinoamericano Un enfoque comparativo*, ob. cit., 634.

de corrupción, y por alejarse de la sociedad cuyos intereses generales no han cumplido con representar ni defender.

Sin embargo, las candidaturas independientes no dejan de ser polémicas y cuestionables en la medida que el funcionamiento adecuado de la democracia exige la existencia de un sistema estable de partidos políticos que medien entre la sociedad y el Estado, haciendo llegar sus demandas colectivas por una vía institucional; y, precisamente, lo que hacen las candidaturas independientes a través de líderes carismáticos: caudillos, sin experiencia, es debilitar a los partidos³².

El problema es que el argumento democrático no puede ser exhibido por los partidos cuando se comportan antidemocráticamente en la designación de sus candidatos por sus líderes o cúpulas partidarias para satisfacer exclusivamente sus intereses particulares de grupo.

5.4. La novísima reforma legislativa electoral del Senado

Recientemente, la *Ley N.º 32245, Ley que modifica la ley orgánica de elecciones y otras leyes para adecuar la normativa electoral al proceso de elecciones del Congreso bicameral*, publicada el 15 de enero de 2025, regula en detalle los sistemas electorales de los senadores y diputados; en relación a los primeros, para las elecciones generales del 2026, el Senado está compuesto por sesenta (60) senadores, elegidos por el período de cinco (5) años.

Entre sus disposiciones, por una parte, en un distrito electoral múltiple, el sistema mayoritario se aplica para la elección de un (1) senador por cada una de las veintisiete (27) circunscripciones electorales en las que se divide el país. A una (1) circunscripción se le asigna un (1) escaño, por cada departamento y además una (1) por Lima Provincias, una (1) por la Provincia Constitucional del Callao y una (1) por los Peruanos Residentes en el Extranjero. Como excepción, a la circunscripción de Lima Metropolitana se le asigna cuatro (4) escaños, aplicando el sistema proporcional y voto preferencial opcional para la elección.

Por otro lado, los demás senadores, que corresponden a treinta (30) escaños, son elegidos por distrito electoral único nacional aplicando el sistema proporcional y doble voto preferencial opcional.

Las reglas establecidas por la ley contienen deficiencias serias que también favorecen a la mayoría parlamentaria actual; así, en primer lugar (i), no incorpora la elección de al menos dos (2) senadores mediante circunscripción electoral especial para representar a los pueblos y comunidades indígenas, como lo hace la legislación colombiana conforme a su Constitución.

En segundo término (ii), la mitad del sistema electoral, por sistema mayoritario, se altera cuando se atribuye cuatro (4) escaños a Lima Metropolitana para elegirse por sistema proporcional, cuando lo adecuado era utilizar el mismo sistema mayoritario dividiendo dicha circunscripción en cuatro (4) circunscripciones uninominales, como por ejemplo sur, norte, este y oeste.

³² Ávila-Eggleton y Valdés, "Candidaturas independientes", 635-637.



Como tercer aspecto (iii), omite exigir el tipo de mayoría absoluta para la elección de cada senador por circunscripción uninominal en el sistema mayoritario, y a dos (2) vueltas (doble ronda electoral o balotaje) si no la alcanzan, para que el senador electo goce de mayor legitimidad y respaldo popular, lo que carecería si es elegido por cualquier mayoría simple de votos. Esta modalidad electoral rige para la elección del presidente de la República y los dos vicepresidentes, y para los gobernadores y vicegobernadores regionales para los que se exige al menos el 30 % de votos en primera vuelta.

En cuarto y último lugar (iv), no contempla las candidaturas independientes para que líderes y lideresas de la sociedad civil postulen al Senado, con el apoyo de los ciudadanos y ciudadanas, y sin intervención de partidos, tanto en las circunscripciones uninominales como en las plurinominales, aunque especialmente en las elecciones uninominales en las que compiten un solo candidato propuesto por cada organización política.

6. LA ELIMINACIÓN DE LAS ELECCIONES PRIMARIAS, ABIERTAS, SIMULTÁNEAS Y OBLIGATORIAS (P. A. S. O.)

La Ley N.º 30998, publicada el día 27 de agosto de 2019, modificó la ley de organizaciones políticas para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas, estableciendo que mediante elecciones primarias se elijan a los candidatos que postulen a los cargos de presidente de la República, congresistas, gobernadores regionales y alcaldes provinciales y distritales.

Las elecciones primarias de los candidatos se realizan de manera simultánea mediante voto universal, libre, obligatorio, igual, directo y secreto de todos los ciudadanos, estén o no afiliados al partido u organización política; es decir, se sujetan a la modalidad de *elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (P. A. S. O.)* como es conocida.

El Informe de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política propuso también esta reforma legislativa para establecer el sistema de elecciones abiertas a la participación ciudadana en el país, en la medida que permite que las candidaturas que presenten las organizaciones políticas salgan del ámbito de sus dirigencias y de un número reducido de militantes, y se acerquen a las preferencias de todos los ciudadanos.

Lamentablemente, la mayoría parlamentaria actual aprobó la Ley N.º 31981, publicada el día 18 de enero de 2024, volviendo a modificar la ley de organizaciones políticas, *suprimiendo las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (P. A. S. O.)*, y disponiendo que las elecciones primarias y simultáneas se lleven a cabo conforme a la modalidad que elija la organización política.

De esta manera, la ley que eliminó las elecciones P. A. S. O. ha privado a la ciudadanía de participar en la selección de los candidatos y candidatas, y ha dejado exclusivamente a los partidos políticos la facultad discrecional de escogerlos para las elecciones congresales, entre otras, a través de las modalidades de elecciones primarias que estimen convenientes, con influencia decisiva de las cúpulas de los partidos.

Así, los partidos y sus cúpulas han recuperado autonomía total para manejar sus elecciones internas, celebrándolas cuando quieran, sin dotar al Estado de la capacidad para

organizarlas, ni para incorporar elementos plenamente democráticos con participación de la ciudadanía, ni de fijar el momento en que deben llevarlas a cabo³³.

7. EL PROYECTO DE LA ELIMINACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

El artículo 35, primer párrafo, de la Constitución señala que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos políticos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y se inscriben en el registro respectivo que les concede personalidad jurídica.

Este es un sistema que no implica el monopolio exclusivo de los partidos, sino un modelo compartido en el que además de los partidos otros movimientos políticos y las alianzas que éstos formen, pueden participar en las elecciones en los distintos niveles nacional, regional y local o municipal³⁴.

En relación a esta disposición constitucional, la mayoría parlamentaria actual presentó un *proyecto de reforma constitucional para eliminar la participación de los movimientos regionales* en los procesos electorales, y éste fue aprobado en primera votación; sin embargo, no alcanzó los votos de la mayoría calificada superior a los 2/3 del número legal de congresistas para aprobarlo en segunda votación, a pesar de haberse sometido a votación en dos oportunidades los días 20 de noviembre y 12 de diciembre de 2024.

Posteriormente, algunos congresistas han insistido mediante un recurso de reconsideración para que se vuelva a votar en otra oportunidad más, y con ello el Congreso no ha declinado de la posibilidad de volver a tramitarlo y finalmente aprobarlo si reúne la votación favorable requerida constitucionalmente.

De aprobarse excluiría del derecho de participar a los movimientos regionales en las elecciones, no permitiendo que postulen sus candidatos al cargo de senador en las circunscripciones correspondientes, y dejando única y exclusivamente que los partidos que conforman la mayoría parlamentaria actual, presenten candidatos y accedan al Senado.

8. LOS JUICIOS POLÍTICOS CONTRA LOS EXPRESIDENTES DE LA REPÚBLICA Y EXPRESIDENTES DEL CONSEJO DE MINISTROS

En el año en curso 2025, el Congreso procesó y sometió a juicios políticos a los expresidentes de la República Martín Vizcarra y Francisco Sagasti, y los expresidentes del Consejo de Ministros Salvador del Solar y Vicente Zaballos en las sesiones del pleno realizadas los días 30 de abril y 1º de mayo de 2025. El expresidente Martín Vizcarra fue acusado por haber cometido una presunta infracción constitucional con ocasión de la disolución del Congreso dispuesta el 30 de setiembre de 2019, como también los exministros Salvador del Solar y Vicente Zaballos; además, el expresidente Francisco Sagasti fue acusado por el pase a retiro de los generales de la Policía Nacional del Perú llevado a cabo en el mes de noviembre de 2020.

³³ Flavia Freidenberg, “Democracia interna en los partidos políticos”, en *Derecho electoral latinoamericano Un enfoque comparativo*, ob. cit., 663.

³⁴ Carlos Blancas Bustamante, *Derecho electoral peruano* (Lima: Palestra, 2020), 282-283.



El propósito de las acusaciones y juicios políticos era aprobar la inhabilitación de los expresidentes y exministros en el ejercicio de la función pública hasta por diez (10) años, lo que incluye la suspensión de sus derechos políticos a ser elegido y postular para todo cargo público representativo, como para ser presidente, senador o diputado, así como también para ejercer toda función pública como la ministerial.

La mayoría parlamentaria no obtuvo el número de votos necesarios para aprobar las acusaciones y disponer la inhabilitación en todos los casos, aunque si aprobó la denuncia contra el expresidente Sagasti por el presunto delito de abuso de autoridad, para someterlo a una investigación y proceso penal ante la Fiscalía de la Nación y la Corte Suprema, que requería una votación inferior a la inhabilitación.

Como en otros procedimientos parlamentarios, se presentaron recursos de reconsideración para permitir al Congreso volver a debatir los casos y aprobar las inhabilitaciones propuestas si reunieran los votos necesarios, por lo que la mayoría parlamentaria puede en cualquier momento privar a los expresidentes y ministros de sus derechos de participación política, en cuanto líderes de oposición, para que no compitan en las próximas elecciones.

En mérito de uno de estos recursos, en la sesión del 11 de junio de 2025, el Congreso aprobó por la mayoría de votos requeridos la sanción de inhabilitación por diez (10) años de la función pública contra el expresidente Vizcarra.

Como ha ocurrido en otros casos en la historia peruana, los juicios políticos continúan siendo utilizados en estos casos como represalias contra los opositores políticos para castigarlos y apartarlos de la vida política³⁵; por ello, se ha propuesto que la acusación constitucional que promueva la Cámara de Diputados ante el Senado no contemple la facultad de sancionar con inhabilitación, ni destitución, al funcionario procesado por infracción constitucional, sino que la acusación se limita a los delitos de función que, posteriormente, el Ministerio Público investigue y denuncie ante el Poder Judicial³⁶.

9. LA NECESIDAD DE UNA NUEVA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVA

Para mejorar y corregir las reglas electorales del Senado es imprescindible que se apruebe una nueva reforma constitucional y legislativa que modifique y amplíe dichas reglas acorde al Estado democrático-representativo.

La *nueva reforma constitucional* debe incluir, entre otros puntos, los siguientes: uno (i), reducir el requisito etario a treinta y cinco (35) años de edad para postular al cargo de senador, sin ninguna excepción; es decir, sin favorecer a grupos privilegiados: congresistas y diputados; dos (ii), agregar la elección de dos (2) senadores mediante circunscripción especial por los pueblos y comunidades indígenas; y tres (iii), contemplar los principios y reglas básicas de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (P. A. S. O.)

³⁵ Valentín Paniagua Corazao, "La justificabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso", *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, N.º 3 (1999): 202.

³⁶ Marcial Rubio Correa (coord.), *Hacia un nuevo pacto constitucional en el Perú Un proyecto de Constitución desde la universidad* (Lima: Palestra-Fondo Editorial PUCP, 2024), 79.

para elegir a los candidatos a los cargos públicos representativos, incluyendo al cargo de senadores, que presenten los partidos políticos.

Y, finalmente, la *nueva legislación electoral* debe regular y precisar lo mejor posible, entre otros aspectos, los siguientes: uno (i), el número y forma de las candidaturas y las circunscripciones electorales uninominales y la nacional, teniendo en cuenta de modo especial a Lima Metropolitana y los pueblos y comunidades indígenas; dos (ii), para los cuatro (4) escaños asignados a Lima Metropolitana, efectuar la división en cuatro (4) circunscripciones uninominales, aplicando también el sistema mayoritario; tres (iii), el tipo de mayoría absoluta (dos vueltas) para las circunscripciones uninominales; cuatro (iv), viabilizar las candidaturas individuales para las circunscripciones uninominales, y las listas de candidatos para la circunscripción nacional que según el caso presentarán los partidos políticos; cinco (v), permitir también la postulación de candidaturas independientes para que líderes políticos y de la sociedad civil puedan postular al Senado, con el apoyo de ciudadanos, y sin intervención de los partidos; y seis (vi), restaurar la regulación de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (P. A. S. O.) que deben llevar a cabo los partidos.

10. CONCLUSIONES

- a. La reforma constitucional que restablece la bicameralidad en la estructura del Congreso de la República contempla los nuevos principios y reglas del sistema electoral del Senado, que pueden ser instrumentalizados por la mayoría parlamentaria actual para capturarlo y vetar y bloquear las reformas legislativas y constitucionales necesarias que se promuevan en el próximo período congresal 2026-2031, en un contexto especialmente autoritario que busca impedir la participación de los líderes y movimientos de oposición política.

Entre las nuevas reglas electorales tenemos primero (i) el requisito etario que deben cumplir los candidatos para postular al cargo de senador, la edad excesiva y desproporcionada de cuarenta y cinco (45) años, exceptuado para quienes han sido congresistas, miembros de la mayoría parlamentaria actual; y, segundo (ii), instituyó un sistema electoral mixto, que combina el sistema mayoritario para elegir al menos un (1) senador por cada circunscripción electoral (uninominal) y los demás senadores se elijan por sistema proporcional por circunscripción única nacional (plurinominal).

Estas reglas han sido desarrolladas y reguladas por una ley electoral recientemente aprobada, que ratifica el requisito etario desproporcionado y profundiza las deficiencias y omisiones de la reforma constitucional.

- b. Además, la mayoría parlamentaria actual ha suprimido recientemente las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (P. A. S. O.), privando a la ciudadanía de participar en la selección de los candidatos y candidatas, y dejando exclusivamente a los partidos políticos la facultad discrecional de escogerlos para las elecciones congresales, entre otras, a través de las modalidades de elecciones primarias que estimen convenientes, con influencia decisiva de las cúpulas partidarias.

También viene intentando, aún sin éxito, aprobar un proyecto de reforma constitucional para eliminar la participación de los movimientos regionales en los procesos electorales, reconocidos constitucionalmente, así como a través de juicios políticos inhabilitar

para la función pública a los expresidentes de la República y expresidentes del Consejo de Ministros.

- 
- c. Frente a todo ello, una nueva reforma constitucional debe aprobarse para mejorar y corregir las reglas electorales del Senado, con los puntos siguientes: uno (i), reducir el requisito etario a treinta y cinco (35) años de edad para postular al cargo de senador, sin ninguna excepción; es decir, sin favorecer a grupos privilegiados: congresistas y diputados; dos (ii), agregar la elección de dos (2) senadores mediante circunscripción especial por los pueblos y comunidades indígenas; y tres (iii), contemplar los principios y reglas básicas de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (P. A. S. O.) para elegir a los candidatos a los cargos públicos representativos, incluyendo al cargo de senadores, que presenten los partidos políticos, para abrirlas a la ciudadanía y democratizar las candidaturas.
- d. Por último, una nueva reforma de legislación electoral acorde debe también aprobarse regulando y precisando los aspectos siguientes: uno (i), el número y forma de las candidaturas y las circunscripciones electorales uninominales y la nacional, teniendo en cuenta de modo especial a Lima Metropolitana y los pueblos y comunidades indígenas; dos (ii), para los cuatro (4) escaños asignados a Lima Metropolitana, efectuar la división en cuatro (4) circunscripciones uninominales, aplicando también el sistema mayoritario; tres (iii), el tipo de mayoría absoluta (dos vueltas) para las circunscripciones uninominales; cuatro (iv), viabilizar las candidaturas individuales para las circunscripciones uninominales, y las listas de candidatos para la circunscripción nacional que según el caso presentarán los partidos políticos; cinco (v), permitir también la postulación de candidaturas independientes para que líderes políticos y de la sociedad civil puedan postular al Senado, con el apoyo de ciudadanos, y sin intervención de los partidos; y seis (vi), restaurar la regulación de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (P. A. S. O.) que deben llevar a cabo los partidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguado Renedo, César. *Informe sobre el Senado italiano*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, diciembre, 2005.
- Ahumada, Marian. *Informe sobre segundas cámaras en Europa: la Cámara de los Lores*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, diciembre, 2005.
- Aragón Reyes, Manuel; Matia Portilla, Francisco Javier. “Derecho electoral: sufragio activo y pasivo”. En *Derecho electoral latinoamericano Un enfoque comparativo*, compilado por Nohlen, Dieter; Valdés, Leonardo; Zovatto, Daniel. México: Fondo de Cultura Económica, 2019.
- Ávila-Eggleton, Marcela; Valdés, Leonardo. “Candidaturas independientes”. En *Derecho electoral latinoamericano Un enfoque comparativo*, compilado por Nohlen, Dieter; Valdés, Leonardo; Zovatto, Daniel. México: Fondo de Cultura Económica, 2019.
- Ávila Ortiz, Raúl. “Representación de minorías étnicas”. En *Derecho electoral latinoamericano Un enfoque comparativo*, compilado por Nohlen, Dieter; Valdés, Leonardo; Zovatto, Daniel. México: Fondo de Cultura Económica, 2019.
- Blancas Bustamante, Carlos. *Derecho electoral peruano*. Lima: Palestra, 2020.

- 
- Cajaleón Castilla, Eddie R. “La reforma constitucional de restablecimiento de la bicameralidad y el Senado en el Perú”. En *El retorno al bicameralismo y la crisis del modelo político*, editado por Landa Arroyo, César; Grández Castro, Pedro P. Lima: Palestra, 2024.
 - Campos, Milagros. “Cuando el diseño importa”. En *El retorno al bicameralismo y la crisis del modelo político*, editado por Landa Arroyo, César; Grández Castro, Pedro P. Lima: Palestra, 2024.
 - Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho – Comisión de Venecia. *Informe sobre bicameralismo*. Estrasburgo, 18 de marzo de 2024.
 - Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. *Hacia la Democracia del Bicentenario Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*. Lima, 2019.
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005.
 - Freidenberg, Flavia. “Democracia interna en los partidos políticos”. En *Derecho electoral latinoamericano Un enfoque comparativo*, compilado por Nohlen, Dieter; Valdés, Leonardo; Zovatto, Daniel. México: Fondo de Cultura Económica, 2019.
 - García-Escudero Márquez, Piedad. “El retorno al bicameralismo en Perú: contexto comparado y análisis crítico de la reforma constitucional”. En *El retorno al bicameralismo y la crisis del modelo político*, editado por Landa Arroyo, César; Grández Castro, Pedro P. Lima: Palestra, 2024.
 - García-Escudero Márquez, Piedad; Pendás García, Benigno. “El Senado en el sistema constitucional español: realidades y perspectivas”. *Revista de las Cortes Generales*, N.º 2 (1984).
 - Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral – IDEA Internacional. *Bicameralismo. Guía introductoria 2 para la elaboración constitucional*. Estocolmo: IDEA, 2020.
 - Landa Arroyo, César. “El restablecimiento del Senado *ad hoc* al populismo iliberal”. En *El retorno al bicameralismo y la crisis del modelo político*, editado por Landa Arroyo, César; Grández Castro, Pedro P. Lima: Palestra, 2024.
 - Lijphart, Arend. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona: Ariel, 2000.
 - Nohlen, Dieter. “Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales”. En *Derecho electoral latinoamericano Un enfoque comparativo*, compilado por Nohlen, Dieter; Valdés, Leonardo; Zovatto, Daniel. México: Fondo de Cultura Económica, 2019.
 - Paniagua Corazao, Valentín. “La justificabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso”. *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, N.º 3 (1999).
 - Reynoso, Diego. “Las variedades del bicameralismo en América Latina”. *Mirada*, N.º 4 (2009).
 - Rubio Correa, Marcial (coord.). *Hacia un nuevo pacto constitucional en el Perú Un proyecto de Constitución desde la universidad*. Lima: Palestra-Fondo Editorial PUCP, 2024.
 - Ruiz Ruiz, Juan José. *El veto del Senado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
 - Sinclair, Barbara. “Coequal partner: the U.S. senate”. En *Senates Bicameralism in the contemporary world*, editado por Patterson, Samuel C.; Mughan, Anthony. Columbus: Ohio State University Press, 1999.
 - Tsebelis, George. *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.